

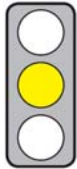
KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die derzeitige Lage der europäischen Industrie und ihre wichtigsten Herausforderungen sollen beschrieben und die industriepolitischen Maßnahmen für 2007 bis 2009 festgelegt werden.

Betroffene: Alle Unternehmen.

Pro: Angestrebt wird die Vereinheitlichung von Industrienormen und der Abbau der Bürokratie.

Contra: Die Kommission will verpflichtende Mindestanforderungen bezüglich der Nachhaltigkeit von Produkten einführen. Sie deutet an, die Voraussetzungen für die Gewährung von staatlichen Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen lockern zu wollen.



Änderungsbedarf:

- (1) Die Kommission sollte klarstellen, dass die Industrienormen freiwillig bleiben.
- (2) Statt mit verpflichtenden Mindestanforderungen an die Nachhaltigkeit der Produkte sollte sie die Verringerung des CO₂-Ausstoßes mit einem Emissionsverbot oberhalb der als unschädlich angesehenen Menge und einer Stärkung des Handels mit Emissionsrechten anstreben.
- (3) Die Kommission sollte keine Lockerung der Vergabekriterien für Gelder aus dem EU-Globalisierungsfonds oder für staatliche Beihilfen verfolgen.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2007) 374 vom 4. Juli 2007: „Halbzeitbewertung der Industriepolitik – Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“

Kurzdarstellung

- ▶ Die Kommission stellt fest, dass die Industrie rund ein Fünftel zur Wertschöpfung der Gemeinschaft beiträgt und dass rund 81% der privaten Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Bereich der Industrie getätigt werden. Allerdings sind die Industrieunternehmen überwiegend in Sektoren mit lediglich „mittlerem Technologieniveau“ tätig, haben bisher nicht vom schnellen Wachstum bestimmter Spitzentechnologie-Sektoren (z.B. des Kommunikations- oder Finanzsektors) profitiert und nutzen das Potenzial der Informations- und Kommunikationstechnologie noch nicht ausreichend.
- ▶ Die Kommission hebt die Umweltindustrien besonders hervor und betont, dass „ordnungspolitische und andere Hindernisse“, die Marktchancen beeinträchtigen, abgebaut werden müssen.
- ▶ Rückblickend kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass kein Bedarf an einer grundlegenden Änderung der Industriepolitik besteht. Insbesondere die branchenübergreifenden und die sektorbezogenen Initiativen, zumeist langfristige Projekte, sollten fortgeführt werden.
- ▶ **Branchenübergreifende Initiativen**
Die Kommission nennt als oberste Priorität die Vereinfachung und Verbesserung des Regulierungsrahmens sowie die Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Unternehmen. Konkrete Maßnahmen sollen in verschiedenen Initiativen zum Tragen kommen:
 - „Initiative Cars 21“: Eine Reihe von EU-Vorschriften im Bereich Fahrzeugbau sollen durch internationale Regelungen ersetzt werden. Rechtsvorschriften sollen erarbeitet werden, um die Emissionsziele zu erreichen. Sicherheitsrelevante Verbesserungen, wie z.B. das elektronische Schleuderschutzsystem ESP, sollen verbindlich werden.
 - „Initiative Lead Markets“: Die Markteinführung innovativer Produkte und Dienstleistungen soll vereinfacht werden. Die Kommission erwähnt in diesem Zusammenhang die verstärkte Anwendung der Methode der „offenen Koordinierung“ auf die Innovationspolitik. Nach dieser Methode sollen die Mitgliedstaaten EU-weite Ziele anstreben, für die in den Verträgen keine Kompetenzen oder Verfahren vorgesehen sind, und die nationale Umsetzung auf EU-Ebene evaluiert und überwacht werden. Weiterhin strebt die Kommission die Einführung gemeinschaftsweiter Industrienormen, den Schutz des geistigen Eigentums und die Verfügbarkeit von Risikokapital an. Die Kommission kündigt ein Grundsatzpapier bis Jahresende an.
 - „Initiative Normen“: Die Kommission strebt eine Angleichung der Normungsverfahren der Mitgliedstaaten und die Entwicklung globaler Industrienormen an. Damit will sie die Markteinführung und Verbreitung neuer Dienstleistungen und Waren, z.B. kohlenstoffarmer und energieeffizienter Produkte, unterstützen. Eine Mitteilung soll bis Ende 2007 folgen.
 - „Initiative Cluster“: Die Kommission will untersuchen, wie die Bildung von Netzwerken aus Produzenten, Zulieferern und Forschungseinrichtungen in räumlicher Nähe zueinander (Cluster) unterstützt werden kann und wie Cluster dazu beitragen können, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und des Dienstleistungssektors voranzutreiben.

- „Initiative zu einer nachhaltigen Industriepolitik“: Die Kommission möchte, dass europäische Unternehmen stärker vom Entstehen neuer Märkte für Umwelttechnologien profitieren. Darüber hinaus soll die Initiative den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft vorbereiten, um so die umweltpolitischen Ziele der EU zu verwirklichen. Die Kommission wird im Herbst 2007 ein politisches Papier zu den energieintensiven Industrien und Anfang 2008 einen Aktionsplan zur nachhaltigen Industriepolitik veröffentlichen.

Die Kommission will „realistische und nach und nach ehrgeizigere Mindestanforderungen“ an die Nachhaltigkeit von Produkten stellen, z.B. was den Stromverbrauch angeht. Sie strebt eine Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (2005/32/EG) an.

- „Initiative Wettbewerbsfähigkeit und Marktzugang“: Die Kommission will in Welthandelsverhandlungen ihre Aktivitäten auf diejenigen Sektoren und Märkte konzentrieren, die am ehesten dazu beitragen könnten, die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu steigern.

Die Kommission setzt die multilateralen Doha-Verhandlungen fort, will aber auch bilaterale Freihandelsabkommen schließen, die Transatlantische Agenda mit den USA sowie die Partnerschaft mit China weiterentwickeln. Die Kommission lehnt „Protektionismus zu Hause“ ab und will sich für die Schaffung offener Märkte und fairer Handelsbedingungen außerhalb der EU einsetzen.

- „Initiative Strukturwandel“: Die Initiative dient dazu, die Rolle der EU bei der Begleitung von Umstrukturierungen zu überprüfen und eine breit angelegte Partnerschaft auf europäischer Ebene anzuregen. Die Kommission wird die bisherigen globalisierungsbedingten Umstrukturierungen der Industrie auswerten und Mitte 2008 einen ersten „Umstrukturierungsbericht“ vorlegen. Es soll geprüft werden, wie die EU-Mittel in diesem Zusammenhang am besten verwendet werden können.

Die Kommission überlegt, ob die Leitlinien für staatliche Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen bis 2009 „überarbeitet“ werden müssen.

- „Initiative Industrie/Dienstleistungen“: Die Kommission möchte die Wettbewerbsfähigkeit der Dienstleistungsbranche und deren Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie überprüfen und Hindernisse ermitteln, die einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit entgegenstehen. Auch sollen mögliche Fälle von Marktversagen ermittelt werden, die spezifische Maßnahmen rechtfertigen können.

► **Sektorspezifische Initiativen**

Die sektorübergreifenden Initiativen sollen durch sektorbezogene Initiativen unterstützt werden.

- Lebensmittelindustrie: Die Kommission stellt in diesem Sektor ein erhebliches Innovationsdefizit fest und kündigt eine Mitteilung für 2008 an. Darin will die Kommission eine Strategie vorstellen, die zu mehr Produkten höherer Wertschöpfung, einem besseren Marktzugang, einer leichteren Übernahme technischer Innovationen und einer Verringerung der Bürokratie führen soll.

- Elektrotechnik: Die Kommission will, in Zusammenarbeit mit der Industrie, im Rahmen einer „Initiative ELECTRA“ die Herausforderungen für die globale Wettbewerbsfähigkeit des Elektrotechnik-Sektors ermitteln und gegebenenfalls Empfehlungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit entwickeln. Dabei sollen auch die Anforderungen an die Energieeffizienz und die Ergebnisse der „Initiative Lead Market“ (s.o.) einbezogen werden. Weitere Maßnahmen sollen gegebenenfalls 2008 folgen.

- Raumfahrt: Die Kommission prüft, ob für die Entwicklung satellitengestützter Anwendungen neue europäische oder nationale Rechtsvorschriften notwendig sind.

Zudem will sie ein marktgestütztes Konzept für die Frequenzzuweisung und -nutzung im Bereich der Satellitenkommunikation fördern. Bis Ende 2008 sollen – gemeinsam mit der Europäischen Raumfahrtagentur ESA – neue Forschungs- und Entwicklungsprojekte und deren Finanzierungsrahmen vorgestellt werden. Im Rahmen einer „Initiative Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung“ sollen weltraumgestützte Umweltdienstleistungen erbracht werden.

- Verteidigung: Im Verteidigungsbereich soll ein europäischer Markt für Verteidigungsgüter entstehen, der auch deren technologische Weiterentwicklung und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Rüstungsindustrie umfasst. Die Kommission kündigt u.a. eine Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungs- und Sicherheitsgütern an. Sie plant die Einrichtung eines Forums für Sicherheitsforschung im Bereich Verteidigung, das den Dialog zwischen öffentlichem und privatem Sektor verstärken soll.

- Arzneimittelindustrie: Die Kommission sieht den europäischen Arzneimittelsektor als bedroht an, weil einerseits die Investitionen in Forschung und Entwicklung in zunehmendem Maße in Drittstaaten abfließen und andererseits kein funktionierender Binnenmarkt besteht. Bis Ende 2007 will die Kommission eine Strategie und Vision für die künftige Wettbewerbsfähigkeit vorstellen.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Die Kommission erkennt die lediglich unterstützende und koordinierende Rolle der EU in der Industriepolitik an. Gleichwohl argumentiert sie, die Schaffung eines offenen und wettbewerbsfähigen Binnenmarktes sowie „die Reaktion der Industriepolitik auf die Agenda zu Energie und Klimawandel“ könne auf Ebene der Mitgliedstaaten „nur unzulänglich bewältigt werden“. Aus diesem Grund seien auch Maßnahmen der EU erforderlich.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe Kurzdarstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Wettbewerbsfähigkeit“

Offen.

Politischer Kontext

Die Kommission veröffentlichte im Oktober 2005 eine Mitteilung „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik“ (KOM(2005/474). Diese enthielt erstmals ein konkretes Arbeitsprogramm zur Industriepolitik, bestehend aus verschiedenen branchenübergreifenden sowie sektorbezogenen Maßnahmen. Die jetzige Mitteilung schreibt die Maßnahmen der ersten Mitteilung teilweise fort und entwickelt darüber hinaus neue Ansätze für die Industriepolitik.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Unternehmen und Industrie

Konsultationsverfahren:

Nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Mitteilung der Kommission ist sehr allgemein gehalten und enthält kaum detaillierte Angaben zu den einzelnen Maßnahmen. Eine detaillierte Evaluierung ist daher nicht möglich.

Grundsätzlich besteht die ordnungspolitische Aufgabe der Politik darin, die allgemeinen Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln zu stellen. Es ist daher wichtig, dass die Politik keine „picking the winner“-Strategie verfolgt, indem sie „besonders erfolversprechende“ Sektoren – z.B. mittels Subventionen – verstärkt fördert. Das Wissen, das dafür notwendig wäre, ist tatsächlich nicht vorhanden.

Die von der Kommission im Rahmen der „Initiative Strukturwandel“ angedeutete **Lockerung der Voraussetzungen für** die Bereitstellung von Geldern aus dem EU-Globalisierungsfonds oder für sonstige **„staatliche Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen“** ist **abzulehnen**. Staatliche Zuschüsse können die grundlegenden Herausforderungen der Globalisierung nicht auf nachhaltige Weise lösen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Einige **Vorschläge** der Kommission – wie z.B. der **Bürokratieabbau** – **führen zu** einer Kosteneinsparung bei der Produktion und damit zu **einer Steigerung der Effizienz**.

Andere Vorschläge der Kommission führen zu einer Verringerung der individuellen Wahlmöglichkeiten. Hier sind insbesondere die Kommissionsinitiativen für den Fahrzeugbau und bei der nachhaltigen Industriepolitik zu erwähnen.

Dessen unbeschadet ist die geplante Verpflichtung des elektronischen Schleuderschutzsystems (ESP) allerdings gerechtfertigt, da ein solches System auch die Sicherheit Dritter schützt.

Die von der Kommission angekündigten **„Mindestanforderungen“ für die Nachhaltigkeit von Produkten sollten**, soweit sie nicht die Sicherheit und Gesundheit Dritter betreffen, **freiwillig bleiben**. Mit ihren angekündigten Mindestanforderungen u.a. für den Stromverbrauch von Produkten verfolgt die Kommission das Ziel einer Verringerung der CO₂-Emissionen. Auch wenn die Verfolgung dieses Ziels angesichts des Klimawandels gerechtfertigt ist, sollte die Kommission bei der Umsetzung auf verpflichtende hoheitliche Eingriffe in die Produktgestaltung verzichten. Denn **nur das Verbot von Emissionen oberhalb der als unschädlich angesehenen Menge, kombiniert mit dem Handel von Emissionsrechten, garantiert die Erreichung des Klimaziels**, bei einer maximalen Wahlfreiheit für Produzenten wie Konsumenten.

Auch die Ankündigung der Kommission, verstärkt Industrienormen zu vereinheitlichen, ist differenziert zu betrachten. EU-weite Normen können zwar zum besseren Funktionieren des Binnenmarktes beitragen, allerdings wahren diese die Wahlfreiheit und Innovationsanreize nur dann, wenn sie nicht hoheitlich vorgeschrieben werden. **Industrienormen dürfen daher lediglich freiwillige Standards sein**.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Der allgemeine Charakter der Mitteilung lässt eine konkrete Folgenabschätzung für Wachstum und Beschäftigung nicht zu. Einige der angekündigten Initiativen, wie der Schutz des geistigen Eigentums, können zwar das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung positiv beeinflussen.

Andere Maßnahmen, wie „**nach und nach ehrgeizigere Mindestanforderungen**“ an die **Nachhaltigkeit von Produkten** und die angekündigte Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (2005/32/EG), verteuern allerdings die Produktion und **wirken sich damit negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus.**

Folgen für die Standortqualität Europas

Die von der Kommission als oberste Priorität angesehene Vereinfachung und Verbesserung des Regulierungsrahmens sowie die Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen erhöht die Attraktivität des Standortes Europa.

Die **Initiative** der Kommission **zur Arzneimittelindustrie hat die Probleme** dieses Sektors richtig **erkannt** und könnte zu einer Verbesserung der Standortqualität beitragen. In ihrer konkreten Form sollte die Initiative auf Deregulierung und eine Erhöhung der Freiheit in der Forschung abstellen.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Die Verringerung des Verwaltungsaufwands, die Sicherheit und Gesundheit Dritter sowie der Schutz der Umwelt rechtfertigen hoheitliches Handeln. Dazu zählen beispielsweise die verpflichtende Einführung des ESP und die Festlegung von CO₂-Obergrenzen.

Bei der Einführung einheitlicher Industrienormen ist staatliches Handeln allerdings nur sachgerecht, wenn diese Normen freiwillig bleiben. Anderenfalls würde die Produktvielfalt zu sehr eingeschränkt.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die EU hat im Bereich der Industriepolitik nur unterstützende Kompetenzen. Einige der aufgezeigten Maßnahmen dienen aber gleichzeitig der Verwirklichung des Binnenmarktes, könnten also auch auf Art. 95 EGV gestützt werden. Bei konkreten Maßnahmen ist diese Kompetenzabgrenzung zu beachten.

Verhältnismäßigkeit

Die angedeutete verbindliche Einführung eines ESP-Systems für Kraftfahrzeuge wäre ebenso vertretbar wie die Verpflichtung zum Einbau anderer Sicherheitssysteme, die dem Schutz aller Verkehrsteilnehmer dienen.

Die Verwendung von Haushaltsmitteln für **staatliche Rettungsmaßnahmen** und Umstrukturierungsbeihilfen ist dagegen **ungeeignet** zur Zielerreichung. Staatliche Zuschüsse können die grundlegenden Herausforderungen der Globalisierung nicht auf nachhaltige Weise lösen.

Im Übrigen ist die Verhältnismäßigkeit nicht bewertbar, da die Maßnahmen nicht konkret genug sind.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Mitteilung, Kompatibilität mit EU-Recht

Nicht bewertbar.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Nicht bewertbar.

Alternatives Vorgehen

Die Kommission muss klarstellen, dass die Industrienormen und die Mindestanforderungen an die Nachhaltigkeit von Produkten freiwillig bleiben. Sie sollte keine Lockerung der Vergabekriterien für Gelder aus dem EU-Globalisierungsfonds oder für staatliche Beihilfen verfolgen. Die Verringerung des CO₂-Ausstoßes sollte mit einem Emissionsverbot oberhalb der als unschädlich angesehenen Menge und einer Stärkung des Handels mit Emissionsrechten verfolgt werden, statt mit konkreten Vorgaben für einzelne Produkte.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission kündigt eine Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (2005/32/EG) an. Daneben stellt sie weitere Mitteilungen und Berichte in Aussicht, die spezifische Probleme behandeln sollen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die von der Kommission erwogenen Maßnahmen bezüglich des Bürokratieabbaus und der Vereinheitlichung der Industrienormen können das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern. Allerdings sollten diese Industrienormen und die Mindestanforderungen an die Nachhaltigkeit von Produkten freiwillig bleiben. Die Verringerung der CO₂-Emissionen sollte die Kommission mit einem Emissionsverbot oberhalb der als unschädlich angesehenen Menge und einer Stärkung des Handels mit Emissionsrechten statt mit verpflichtenden Mindestanforderungen an Produkte verfolgen. Die Kommission sollte keine Lockerung der Vergabekriterien für Gelder aus dem EU-Globalisierungsfonds oder für staatliche Beihilfen verfolgen.